

# De RAF en de rechtsstaat

Een onmogelijke combinatie

Achtergrond - 1 februari 2005

De West-Duitse rechtsstaat werd flink op de proef gesteld door het RAF-terrorisme. De druk kwam daarbij van twee kanten. Uiteraard van de RAF zelf, die door middel van geweldsuitoefening trachtte de democratische rechtsorde als zodanig omver te werpen. Maar óók van het overheidsapparaat, dat zich ter bestrijding van diezelfde RAF, bediende van juridische middelen die velen deden vrezen voor het voortbestaan van de relatief prille, naoorlogse democratie in West-Duitsland.

Stringente anti-terreurmaatregelen riepen herinneringen op aan de Weimar-republiek, de eerste democratie op Duitse bodem, die in 1933 nota bene door gebruikmaking van democratisch gelegitimeerde noodwetten was gekaapt door de nazi's. Met name eind jaren zeventig werd de Bondsrepubliek sterk geconfronteerd met het immer actuele dilemma van de rechtsstaat: in hoeverre moet de staat uit zelfbescherming gebruik maken van middelen die strijdig zijn met zijn eigen grondbeginselen? Ironisch genoeg zou achteraf blijken dat de RAF ongewild de West-Duitse rechtsstaat in zijn bestaan had bevestigd.

## Protest

Een van de eerste rechtsstatelijke reacties op de RAF vond plaats in 1972. Beïnvloed door de geweldsgolf van de eerste generatie RAF-leden formuleerde bondskanselier Willy Brandt (SPD) in samenwerking met de deelstaten het zogeheten *Extremistenerlass*, oftewel het 'extremistendecreet'. Deze maatregel moest ervoor zorgen dat de openbare dienst bleef gevrijwaard van medewerkers die staatsgevaarlijke sympathieën koesterden. Het decreet was gebaseerd op een wet die voorschrijft dat ambtenaren in Duitsland zich moeten bekennen tot de principes van de democratische rechtsorde. In de praktijk leidde dit tot het controleren van persoonsgegevens van sollicitanten voor de ambtenarij door veiligheidsdiensten.

De maatregel, die in de volksmond bekend raakte als *Radikalenerlass*, maakte een storm van protest los. Veel mensen vreesden voor beroepsverboden op basis van een de staat onwelgevallige mening. Tijdens de jaren zeventig werden ongeveer een half miljoen sollicitanten onderworpen aan een controle van hun

'grondwettelijke gezindheid'. Ruim vierhonderd personen werden als gevolg hiervan daadwerkelijk afgewezen. Het *Extremistenerlass* scheen in flagrante tegenspraak met de beroemde belofte die kanselier Brandt bij zijn aantreden in 1969 had gedaan: "Mehr Demokratie wagen".

### Maatregelen

De zwaarste beproeving voor de rechtsstaat bestond paradoxaal genoeg uit het strafproces tegen de kopstukken van de RAF. Tussen mei 1975 en april 1977 werd in de zwaarbeveiligde Stammheim-gevangenis in Stuttgart het roemruchte RAF-proces gevoerd, dat resulteerde in levenslang voor Andreas Baader, Gudrun Ensslin en Jan-Carl Raspe. Ulrike Meinhof pleegde tussentijds zelfmoord. Het proces stelde het overheidsapparaat in een kwaad daglicht doordat een aantal regeringsmaatregelen, bedoeld ter bestrijding van de RAF, de rechten van de verdachten leken te schenden en de rechtsstaat dus op uiterst directe wijze schenen te bedreigen.

Deze maatregelen behelsden onder meer: het afschaffen van het recht van een advocaat om meerdere verdachten bij te staan; de mogelijkheid om het proces voort te zetten in afwezigheid van de verdachten wat volgens de aanklager nodig was omdat sommige verdachten als gevolg van hun hongerstaking fysiek niet in staat waren permanent aanwezig te zijn; de uitsluiting van advocaten uit het proces na 'misbruik' van hun positie, hetgeen driemaal gebeurde en de invoering van het 'lidmaatschap van een terroristische organisatie' als strafbaar feit.

De rabiante indruk die deze wetgeving wekte, werd versterkt doordat de verdachten geen enkele mogelijkheid onbenut lieten om zichzelf te presenteren als slachtoffer van moedwillige onderdrukking door de staat. Het Stammheim-proces werd door Baader en Meinhof c.s. aangegrepen als podium waarop zij hun politieke strijd met andere middelen konden voortzetten. Door zichzelf nadrukkelijk in de slachtofferrol te plaatsen, hoopten zij de indruk te wekken dat de staat 'fout' was en hun strijd daartegen dus 'goed'. Zo wensten de gevangenen bijvoorbeeld door de rechtbank te worden behandeld als 'krijgsgevangenen' en toonden zij door middel van hongerstakingen hun verontwaardiging over het feit dat zij regelmatig in de isoleercel werden opgesloten.

### Opoffering

De spanning bereikte een hoogtepunt tijdens de 'Duitse herfst' van 1977, toen de RAF werkgeversvoorzitter Hanns Martin Schleyer ontvoerde en sympathiserende Palestijnse terroristen een Lufthansa-vliegtuig kaaptten. Beide gijzelnemingen waren bedoeld om vrijlating van de Stammheim-gevangenen af te dwingen. De regering van kanselier Helmut Schmidt (SPD) reageerde met de zogeheten

*Kontaktsperrengesetz*, een wet die het contact van gevangenen onderling en met de buitenwereld – inclusief advocaten – verbood. Dit vanwege aanwijzingen dat de gevangen RAF-leiders via hun advocaten in contact stonden met de gijzelnemers. De wet droeg dus bij aan de staatsveiligheid, aldus de regering. Met hetzelfde argument reageerde zij op de onthulling dat gesprekken tussen de Stammheim-gevangenen en hun advocaten ten tijde van de Schleyer-ontvoering werden afgeluisterd door de binnenlandse veiligheidsdienst. Maar zelfs de meest ruimhartige juristen moesten in 1977 een wel erg groot beroep op hun welwillenheid doen om deze laatste maatregel te billijken.

De onbuigzame houding van Schmidt wekte verdere beroering. De kanselier weigerde pertinent op de eis tot vrijlating van de RAF-gevangenen in te gaan – ook al dreigden de terroristen zowel Schleyer als de vliegtuigpassagiers te zullen executeren. In plaats daarvan liet Schmidt de passagiers met geweld bevrijden door een anti-terreureenheid. Het gevolg is bekend: drie RAF-gevangenen, waaronder Baader en Ensslin, pleegden zelfmoord en Schleyer werd inderdaad vermoord. Schmidt oogstte met zijn handelwijze bij veel mensen felle kritiek: de kanselier zou het leven van de onschuldige Schleyer bewust hebben ‘opgeofferd’ om de levens van de passagiers te redden. Anderen hadden niet zozeer moeite met de vermeende opoffering van Schleyer – een ‘kapitalistische uitbouter’ met een ‘fout verleden’ (Schleyer was lid geweest van de SS) –, als wel met de bestorming van het gekaapte vliegtuig. Had Schmidt daarmee niet tientallen onschuldige mensen in levensgevaar gebracht? Was de kanselier – ook gelet op alle voorafgaande wettelijke ingrepen – niet roekeloos opgetreden tegen de RAF? Was hij niet zelf een minstens zo grote bedreiging voor de rechtsstaat geweest?

Al met al moet geconcludeerd worden dat de bondsregering onder leiding van Schmidt zich weliswaar op, en her en der misschien zelfs over, de grens van het rechtsstatelijk toelaatbare bewoog, maar dat dit optreden de rechtsstaat tegelijkertijd ook grotendeels verlostte van de permanente bedreiging aan haar adres door de RAF en dus ook onmiskenbaar een positieve uitwerking had. De Bondsrepubliek was niet chantabel gebleken voor terroristen. Bovendien werd ‘ter compensatie’ van de vermeende inbreuk op een aantal rechten in 1978 een wet ingevoerd ter bescherming van de persoonsgegevens. Bovendien kwam aan het licht dat de RAF-advocaten inderdaad waren opgetreden als postbodes van de Stammheim-gevangenen en zelfs wapens de gevangenis binnen hadden gesmokkeld – waarmee de RAF-leden en hun advocaten de verregaande ingrepen van Schmidt achteraf onbedoeld extra legitimiteit gaven.

Artikel: <https://www.duitslandinstituut.nl/artikel/3723/de-raf-en-de-rechtsstaat>